



28 de noviembre de 2011

[Imprimir Página Web](#)**Defensa europea "light": Por qué la defensa europea tiene más de política que de defensa***Julian Lindley-French*

ARI Nº 144-2003 - 3.12.2003 (Traducción del inglés)

**Tema:** La defensa europea debe entenderse también como una pieza más en la lucha de los principales socios de la UE por lograr una posición de liderazgo en la jerarquía de poder de la Unión.

**Resumen:** Uno de los principales motivos de la división que se ha producido en Europa en torno a la guerra de Iraq ha sido la necesidad de los principales países europeos de maximizar su influencia dentro de la nueva Europa. El debate ha puesto de manifiesto el surgimiento de España como una fuerza coherente con capacidad para impedir que un tri-rectorio de los tres "grandes" fije la dirección estratégica de la UE. Además, la ampliación de la UE debería asegurar que el acercamiento a EEUU siga siendo un requisito para una seguridad y defensa eficaz.

**Análisis: Mucho ruido y pocas nueces**

En los últimos días, la defensa europea ha inundado los titulares de los periódicos. La controversia política gira en torno a un nuevo cuartel general de la UE, que podría competir con la OTAN. Abundan las conversaciones sobre las capacidades necesarias para que la UE pueda actuar en Europa y más allá de sus fronteras. El lugar que le corresponde a la defensa en la próxima Constitución Europea provoca el interés de los políticos desde Madrid a Varsovia, de Berlín a Londres y de Roma a París. En este ambiente febril se le podría disculpar al ciudadano europeo creer que Europa se encuentra en el umbral de lograr la independencia estratégica de EEUU, y que está dispuesta y capacitada para enfrentarse a los numerosos y onerosos retos que le aguardan. Pero la realidad es bien distinta. Actualmente, la mayoría de las fuerzas armadas europeas son el producto de decisiones adoptadas al final de la guerra fría, cuando la amenaza se había disipado para siempre y los presupuestos destinados a defensa podían saquearse en beneficio de otras necesidades más apremiantes de la sociedad. Así que la pregunta sería, ¿a qué viene tanta alboroto?

La respuesta se encuentra en el importante momento histórico por el que está atravesando Europa. Los dos grandes proyectos políticos de profundizar la Unión Europea y de ampliar sus fronteras se han combinado en lo que los norteamericanos denominan un "tipping point" (punto de inflexión). Se trata de un momento que los historiadores recordarán como una coyuntura decisiva en el desarrollo de la Unión Europea: hacia una Unión cada vez más o cada vez menos firme. En tiempos como éste, las políticas de jerarquía (quién dirige y quién se deja llevar) adquieren una importancia primordial, mucho mayor que la de las políticas de comunidad. En ningún otro lugar se comprende esto mejor que en las capitales europeas del poder: Berlín, Londres, París y, también, Madrid. El presidente Aznar ha comprendido las reglas del juego en el que están involucradas las principales potencias europeas, y ha conseguido situar a España como socio clave del Reino Unido de Tony Blair para contrarrestar las ambiciones de Francia en particular y, de forma más general, las de Alemania, de liderar y dar forma a la nueva Europa de la ampliación.

La defensa europea es el peón de este juego de ajedrez estratégico, puesto que es el área que refleja de manera más clara los anticuados equilibrios de poder en la Unión Europea. También es el área que tiene la capacidad de sugerir más abiertamente quién dirige y quién se deja llevar. Por este motivo, las negociaciones sobre la defensa europea cada vez tienen menos que ver con la defensa y más con la política: se trata de mucho ruido y no muchas nueces.

**Lo que Iraq ha supuesto realmente para Europa**

Teniendo en cuenta lo anterior, la alarmante división entre los Gobiernos europeos en torno a Iraq puede interpretarse desde una nueva perspectiva. Todos los Gobiernos europeos involucrados en la crisis han actuado movidos en parte por una profunda creencia en la rectitud moral de sus respectivas posiciones. Pero, ante todo, también les ha movido la necesidad de maximizar sus influencias y minimizar las del resto de los países de la nueva Europa. Por tanto, para los europeos Iraq ha tenido más que ver con Europa que con Iraq. Este debate ha permitido aflorar ciertas verdades que habían permanecido ocultas por la naturaleza del debate europeo. En primer lugar, quedó claro que Alemania ya no es el socio minoritario en el eje franco-alemán. En segundo lugar, que Gran Bretaña, con una economía aproximadamente un 10% superior a la francesa y, con bastante diferencia, la principal potencia militar europea, no puede quedar excluida de las consideraciones estratégicas de Francia y Alemania. En tercer

lugar, la aparición de España como fuerza coherente y potente disminuye la posibilidad de que un *tri-rectorio* unido y eficaz excluya a estados como España al fijar las directrices estratégicas de la UE; esto quedó patente con las enérgicas peticiones de una Política Europea de Armamento lanzada por Madrid durante la presidencia española de la UE. En cuarto lugar, la ampliación de la UE significa inevitablemente una inclinación del equilibrio de poder a favor de aquellos países europeos que consideran el acercamiento a EEUU un requisito indispensable para lograr una seguridad y defensa efectiva. Esto último tiene unas repercusiones concretas en el equilibrio entre la Política Europea de Seguridad y Defensa Europea (PESD) y la OTAN.

El gobierno francés se opuso a EEUU y al Reino Unido en lo que París consideraba una cuestión de principios, aunque también se trató de una jugada intrínsecamente defensiva destinada a dañar las posiciones del Reino Unido y de España en un momento crucial para la Unión. Para Francia, también resultaba importante involucrar a una Alemania cada vez más segura de sí misma en una alianza para el liderazgo de la futura Europa ampliada. El gobierno alemán se opuso a EEUU y al Reino Unido porque la guerra era profundamente impopular en Alemania y porque desafiar a EEUU era la única vía por la cual el canciller Schroeder podría ganar las elecciones. Francia y Alemania encontraron así una causa común al oponerse a la guerra, en la que tanto el presidente Chirac como el canciller Schroeder veían una oportunidad de oro para poner en marcha otra vez el motor del eje franco-alemán que tradicionalmente había impulsado la marcha de Europa. La próxima ampliación de la UE ha puesto un énfasis muy especial en la necesidad de París y Berlín de recrear un "núcleo duro" europeo que puedan dirigir, frente a una Europa ampliada que no pueden dirigir, complicando aún más la administración de su agenda política conjunta. Sin embargo, si bien el compromiso de Francia con respecto a esta relación es claramente estructural, Alemania parece menos partidaria de que Europa juegue un papel de contrapeso que defina a la Unión en oposición a EEUU, a pesar de la reciente retórica sobre la posible unión entre ambos países.

El Reino Unido se ha visto forzado a apoyar a EEUU en una cuestión política fundamental para la administración Bush o arriesgarse a poner el peligro su "relación especial" con Washington. La política británica desde la crisis del canal de Suez de 1956 ha sido de no oponerse directamente a EEUU en ningún asunto de importancia para la administración norteamericana, y 2003 no ha sido una excepción. En cuanto Francia indicó que deseaba utilizar la crisis de Iraq como prueba de fuerza y de "lealtad" a la Europa ampliada, el Reino Unido se aprestó a la batalla. Tony Blair, con el apoyo del presidente Aznar, logró demostrar que el liderazgo de la UE ya no era patrimonio casi exclusivo de París y de Berlín y que el Reino Unido, España e Italia podían rápidamente construir una coalición para oponerse, especialmente, a Francia en caso de que se arrogara el derecho de "hablar" en nombre de Europa.

España logró demostrar con éxito durante la Crisis de Iraq que ya no era un mero seguidor, sino un codirector en asuntos europeos y un cercano aliado de la única superpotencia mundial. Aunque para el presidente Aznar esto supuso un cierto coste político a escala nacional, su decisión de abandonar el poder en 2004 le ha restado gravedad a la situación. Iraq le ha permitido a España volver a ocupar una elevada posición dentro de la jerarquía de poderes en un momento clave de la política europea y transatlántica, haciendo más difícil no solo que Francia y Alemania puedan "dirigir" Europa, sino también que Francia, Alemania y el Reino Unido excluyan a España de un *tri-rectorio*, si es que llegara a fraguarse en algún momento.

#### *El fiasco de Tervuren*

El 29 de abril de 2003, en un momento que no podía ser peor, Francia y Alemania (junto con la diminuta Luxemburgo) convencieron a Bélgica para proponer la creación de un cuartel general militar independiente para la UE, con la capacidad de planificación y mando de operaciones militares. De nuevo, el factor político de la propuesta fue más importante que la propuesta en sí. Un cuartel general enteramente independiente requiere una infraestructura completa, desde una capacidad de despliegue hasta un sistema de comunicaciones seguras que lo conecte con las diferentes capitales europeas, algo que ningún país europeo podría financiar. Aunque no era irrazonable aspirar a una mayor autonomía operativa para la Unión, la propuesta puso de manifiesto el grado de competición que ha ido apareciendo en las relaciones anglo-francesas a lo largo de 2003.

La cumbre de la OTAN celebrada en Praga en noviembre de 2002 tenía como objetivo llegar a un acuerdo definitivo entre la OTAN y los miembros de la UE sobre el acceso por parte de la UE a los activos y capacidades de la OTAN durante periodos de crisis. El denominado proceso de *Berlín-plus* incluía la utilización de la infraestructura de planificación y mando de la OTAN en el Cuartel General Supremo de las Potencias Aliadas en Europa (SHAPE) para la planificación de operaciones de la UE. Aunque se contemplaba que en determinadas ocasiones la UE pudiera llevar a cabo operaciones utilizando activos y capacidades nacionales sin necesidad de recurrir a la OTAN, sería únicamente en caso de operaciones muy limitadas. Como para confirmarlo, en julio de 2003 el Gobierno francés fue un paso más allá, llevando a cabo una operación de estabilización bajo la bandera de la UE en la República Democrática del Congo (RDC). La propuesta Tervuren amenazó con romper el proceso Berlín-plus porque un cuartel general de la

UE entraría en una progresiva competencia con la OTAN, desviando valiosos recursos de planificación y mando. Como era de esperar, el Reino Unido y EEUU rechazaron con firmeza dicha iniciativa. España también indicó que no tenía intención de asociarse con ninguna propuesta que pudiera debilitar a la OTAN, particularmente en relación con el importante papel que estaba desempeñando en la creación de la Fuerza de Respuesta de la OTAN.

Tervuren demostró algo de la psicología política reinante en la Alianza por aquel entonces. Bélgica, Francia y Alemania habían expresado su ferviente desacuerdo a la decisión de enviar ayuda militar de la Alianza a Turquía para prevenir posibles ataques en el caso de hostilidades. Al final, Lord Robertson, secretario general de la OTAN, utilizó una maniobra de procedimiento, mediante la cual la decisión de enviar ayuda a Turquía se adoptó en el Comité de Planes de Defensa (CPD), del que Francia no era miembro, en lugar de hacerlo en el Consejo del Atlántico Norte, al que Francia sí pertenecía. Se convenció a Bélgica y a Alemania para que aceptaran la decisión.

Tervuren también puso de manifiesto la distancia que había entre la retórica política en materia de defensa y la realidad: puso de relieve no solo los elementos necesarios para lograr una defensa europea efectiva, sino también el estado de las fuerzas armadas europeas en relación con el entorno en el que está y lo que debería hacer para proteger sus muchos intereses vitales en todo el mundo. En efecto, a excepción de los gobiernos del Reino Unido y Francia, los europeos intentan utilizar unas fuerzas armadas de la posguerra fría para llevar a cabo complejas operaciones de seguridad del siglo veintiuno, a una distancia y con una intensidad muy superiores a lo que permite la capacidad de la mayor parte de las fuerzas armadas europeas.

La capacidad de despliegue y utilización de las fuerzas armadas europeas es realmente baja. España no escapa a estas críticas, a pesar de las recientes reformas que ha emprendido y de su importante papel en la Fuerza de Respuesta de la OTAN. Lord Robertson afirmó recientemente que de 1,5 millones de efectivos, sólo 150.000 estaban disponibles para operaciones militares. En otras palabras, la mayoría de los Estados de la UE pueden desplegar en un momento determinado poco más del 10% de sus fuerzas armadas. Dada la necesidad de rotación de las fuerzas desplegadas, con un ratio de 2-1 entre los efectivos entrantes y los salientes, esto significa que solo se pueden desplegar simultáneamente una media del 3% de las fuerzas militares europeas.

Estas cifras son lamentables y, dada la falta de reformas tangibles y de inversión en defensa europea, es poco probable que la situación cambie a corto plazo. En parte, esto se debe a la existencia de un servicio militar obligatorio y a la naturaleza de las misiones de la nueva agenda de seguridad. Refleja la falta de una voluntad política para realizar una adecuada inversión en defensa, pero ante todo una falta de interés real en una defensa europea plenamente independiente. Bélgica es uno de los países más deficientes en este respecto, con unas fuerzas armadas escasamente operativas. Por tanto, el hecho de que fuera Bélgica quien propusiera la creación de un cuartel general en Tervuren subraya aún más la distancia que hay entre la retórica política y la dura realidad militar.

Además, gran parte de la capacidad militar europea es puramente teórica. El objetivo europeo de carácter general de 1999 requería que la Fuerza Europea de Intervención Rápida (ERRF) estuviera lista para su despliegue para finales de 2003. La ERRF debía poder desplegar a 60.000 efectivos en un periodo de 60 días y mantenerlos en campaña hasta un año, llevando a cabo operaciones que cubrieran toda la gama de misiones Petersberg de rescate y humanitarias, el mantenimiento de la paz y como tropas de combate en misiones de pacificación, es decir el tipo de misiones que las tropas norteamericanas, británicas y de otros países desempeñan actualmente en Iraq. La fuerza estaría respaldada por 400 aviones y 100 unidades navales. Fiel a su estilo, en diciembre de 2001 el Consejo Europeo de Laeken bajo la presidencia belga declaró que la ERRF era totalmente operativa. Esto no solo era fantasía, sino una fantasía *peligrosa*. En el pasado, los Gobiernos europeos habían fijado objetivos que sencillamente no habían logrado alcanzar, pero ahora parece haber demasiados líderes europeos dispuestos a fingir que han alcanzado unos objetivos que no han cumplido. A efectos prácticos, el objetivo europeo ha fracasado y, sin embargo, algunos líderes siguen fingiendo que esta fuerza virtual es real. Existe indudablemente el peligro de que se envíen europeos mal equipados y mal entrenados a desempeñar misiones peligrosas con la única finalidad de mantener una impresión de progreso en la defensa de Europa.

Si Europa se tomase realmente en serio la creación de una capacidad militar que resaltara su autonomía con respecto a EEUU y la OTAN, se habrían puesto en marcha diversos planes de equipamiento y otras reformas. Ante todo, Europa estaría desarrollando un *network-enabling concept* que englobara a las fuerzas armadas europeas en una jerarquía operativa de mando y control que incluyera sistemas efectivos de inteligencia, vigilancia, adquisición de objetivos y reconocimiento. El sistema sería diferente a los conceptos norteamericanos de *Network Centric Warfare* ya que tendría que funcionar a un nivel de capacidad técnica-militar notablemente inferior, englobar fuerzas en niveles muy distintos y operar a niveles de intensidad que abarcaran desde misiones de guerra a misiones de mantenimiento de la paz. Aunque Francia, Alemania e Italia están considerando activos estratégicos de inteligencia, y el Reino

Unido, y en menor medida Francia, están examinando este concepto para que Europa mejore la eficacia operativa de posibles coaliciones, en realidad se está haciendo muy poco a nivel europeo.

Además, aunque se están llevando a cabo algunos programas interesantes en las áreas de propulsión, logística y municiones guiadas de precisión (PGM), los relativamente pobres resultados que ha demostrado Europa a la hora de cumplir con los Compromisos de Capacidades de Praga (PCC) establecidos por la OTAN y el Plan de Acción Europeo sobre Capacidades (ECAP) enfatizan la falta de compromiso político.

#### **Conclusiones: Defensa europea "light"**

Se puede resumir afirmando que la defensa Europea está más relacionada con la política que con la defensa, lo que es una lástima porque, mientras que la OTAN tiene que seguir siendo el centro de la capacidad militar europea de alta intensidad para que norteamericanos y europeos puedan seguir colaborando, a todos los socios transatlánticos les conviene que la UE sea cada más eficaz. La UE aporta una exclusiva visión integral a la seguridad que resulta esencial para alcanzar la efectividad, equilibrio y legitimidad deseada. Desgraciadamente, demasiados países europeos continúan menoscabando la eficacia de la seguridad europea al emplear la alternativa de la UE para hacer demasiado y demasiado tarde. No son los norteamericanos ni la OTAN quienes menoscaban la autonomía estratégica de la UE, sino los líderes europeos que prefieren las apariencias a las responsabilidades estratégicas. En este entorno es prácticamente inevitable que, entre tanto, el *tri-rectorio* formado por el Reino Unido, Francia y Alemania tome las riendas, renacionalizando así sus políticas de seguridad.

España es fundamental para garantizar que mientras que las grandes potencias ejerzan un liderazgo, lo hagan dentro del marco político de la UE y la OTAN, con Madrid actuando de enlace esencial entre las grandes y las pequeñas potencias europeas. Dado el papel y la visión que ha desempeñado España históricamente, se trata de una tarea que solo Madrid puede llevar a cabo. En otras palabras, España necesita aprender a liderar con el ejemplo y recordar a los tres grandes que su relación es de socios, no de competidores. El año 2003 ha puesto de manifiesto el liderazgo español (y, a nivel retórico, la prueba ha sido superada), pero si España quiere seguir ejerciendo una autoridad mayor de la que le corresponde, ser una sana influencia y estrechar los lazos entre norteamericanos y europeos, y entre la OTAN y la UE, deberá dejar de lado la retórica y reinvertir en su defensa como parte integral de la seguridad europea. Solo entonces la importancia y la credibilidad tan necesarias para la defensa europea serán una realidad. Éste es tu momento, España. Europa te necesita.

*Julian Lindley-French*

*Director del European Security Policy Training Course en el Geneva Centre for Security Policy. Este artículo es un comentario personal y no tiene por qué reflejar necesariamente las opiniones del centro*

El Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos es una fundación privada e independiente cuya tarea es servir de foro de análisis y discusión sobre la actualidad internacional, y muy particularmente sobre las relaciones internacionales de España. El Real Instituto Elcano no comparte necesariamente las opiniones manifestadas en los documentos firmados por sus analistas o colaboradores y difundidos en su página web o en cualquier otra publicación.

© Fundación Real Instituto Elcano 2011

Subir ▲